Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

30 982 Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Nr. 27 BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2015

Hierbij bied ik u de beleidsdoorlichting en evaluatie van artikel 7 van de SZW-Begroting (kinderopvang) aan[1]. Goede kinderopvang neemt ouders zorg uit handen en biedt kinderen een vertrouwde en veilige omgeving waarin zij gestimuleerd worden om zich te ontwikkelen. Goede kinderopvang dient dan ook twee doelen: ouders kunnen met een gerust hart deelnemen aan het arbeidsproces en kinderen krijgen een goede start in hun leven en een goede voorbereiding op de basisschool. Op deze manier vervult kinderopvang – dagopvang, peuterspeelzalen, gastouderopvang en buitenschoolse opvang – een belangrijke randvoorwaarde voor het combineren van arbeid en zorg.

Een belangrijk onderdeel van beleid is om met enige regelmaat terug te kijken naar de inzet van de afgelopen periode en stil te staan bij de betekenis daarvan voor de toekomst. Dit geldt ook voor het beleid rondom kinderopvang. Daarom doe ik u bij deze de beleidsdoorlichting en evaluatie van artikel 7 van de SZW-Begroting (Kinderopvang) toekomen, evenals de inzichten die het kabinet hieruit haalt. Gezien het grote aantal reeds ingezette beleidstrajecten op het terrein van kinderopvang, is het kabinet in het algemeen terughoudend met het opzetten van grote nieuwe trajecten.
De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door medewerkers van mijn ministerie en conform de voorschriften van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) beoordeeld door een externe deskundige. De beoordeling is uitgevoerd door prof.dr. Janneke Plantenga, hoogleraar economie Universiteit Utrecht. De beoordeling is als bijlage bij de beleidsdoorlichting toegevoegd[2].

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

kst-30982-27
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Belangrijkste uitkomsten en inzet toekomstig beleid

De doelstelling van artikel 7 is tweeledig. Enerzijds het bevorderen van de combinatie arbeid en zorg en anderzijds het verhogen van de kwaliteit van de opvang. In de beleidsdoorlichting is naar beide aspecten gekeken. Hieronder zijn telkens per thema de belangrijkste conclusies opgenomen, gevolgd door de reactie van het kabinet. Achtereenvolgens komen de volgende thema's aan bod:

- Toegankelijkheid
- Arbeid en zorg
- Doelmatigheid
- Veiligheid en kwaliteit
- Gastouderopvang

Conclusies beleidsdoorlichting toegankelijkheid

Het doel is dat de kinderopvang toegankelijk is voor ouders, zowel fysiek als financieel. Het kinderopvangbeleid heeft geen directe invloed op fysieke toegankelijkheid, omdat de marktwerking het aanbod van kinderopvang bepaalt. De beleidsdoorlichting concludeert dat de fysieke toegankelijkheid van kinderopvang is verbeterd, ondanks het effect van de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag en de economische crisis. Ouders hebben voldoende toegang tot kinderopvang. Gemiddeld gezien hebben ouders in Nederland 15 kinderdagverblijven en 13 locaties voor buitenschoolse opvang (bso) binnen een straal van drie kilometer in 2014.

Contracten worden flexibeler en sluiten steeds beter aan op de wensen van ouders. Cijfers van het CBS laten zien dat ouders gemiddeld minder uren per dag zijn gaan afnemen in de periode 2009–2013, maar dat het aantal vrijwel stabiel blijft rond de 2,2–2,3 dagen per week. Het minder aantal uren kan betekenen dat het gebruik van de kinderopvang toeslag doelmatiger is geworden. Met name door flexibele contracten nemen ouders geen uren meer af die zij niet echt nodig hebben, zoals in vakanties.

Financiële toegankelijkheid van kinderopvang gaat over de vraag of werken lonend is voor ouders met jonge kinderen. De beleidsdoorlichting concludeert dat werken loont voor ouders van jonge kinderen. De marginale druk is weliswaar in de periode van 2010–2014 verslechterd door de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag. Door de maatregelen voor 2016 in het kader van de belastingherziening, zoals de verhoging van de kinderopvangtoeslag, is de financiële toegankelijkheid weer verbeterd. Wel zorgen de kinderopvangkosten voor hogere inkomens en voor gezinnen die relatief veel uren kinderopvang afnemen voor een relatief hoge marginale druk. Het is de vraag of een hogere marginale druk bij gebruik van dagopvang ten opzichte van bso wenselijk is. De financiële toegankelijkheid van de dagopvang is daardoor lager dan voor de bso en werken is dan dus ook minder lonend.

Het gebruik van kinderopvang onder werkende ouders laat zien dat lagere inkomens minder vaak formele kinderopvang afnemen. Hogere inkomens maken bijna twee keer zo vaak gebruik van formele kinderopvang als lagere inkomens. Een deel van de verklaring hiervoor is de mate waarin de minst werkende partner in deeltijd werkt. Tegelijkertijd is dit nog geen sluitende verklaring. Het SCP laat zien dat sociaal-culturele factoren een rol kunnen spelen. Daarnaast kunnen financiële toegankelijkheid en de economische crisis hierop van invloed zijn.

Kabinetsreactie toegankelijkheid

Toegankelijke en betaalbare kinderopvang stelt beide partners in staat om te werken. Dit biedt hen de kans om niet alleen ouder te zijn, maar zich ook te ontplooien tijdens hun werkzame leven. Toegankelijkheid van de kinderopvang bestaat uit zowel fysieke toegankelijkheid (beschikbaarheid van de voorziening), als financiële toegankelijkheid (betaalbaarheid van de voorziening).

De invloed van het kinderopvangbeleid op *de fysieke toegankelijkheid* is indirect omdat marktwerking het aanbod bepaalt. De fysieke toegankelijkheid, bestaande uit de nabijheid, de beschikbaarheid en de flexibiliteit, is ondanks de economische crisis de laatste jaren toegenomen. De sector heeft hier haar flexibiliteit laten zien, zo blijkt uit de doorlichting. Het kabinet is verheugd dat de fysieke toegankelijkheid is toegenomen. Zowel dat er landelijk een goede dekking is van kinderopvanginstellingen, dat de gemiddelde afstand tot een dagverblijf of buitenschoolse opvang verder is afgenomen, dat er nog in 2012 nog nauwelijks wachtlijsten waren als dat de contracten steeds beter aansluiten bij de wensen van de ouders, ziet het kabinet als een positieve ontwikkeling in de sector. Het kabinet onderzoekt op dit moment nogmaals of er wachtlijsten zijn. De uitkomsten van dit wachtlijstenonderzoek zal separaat aan de Kamer worden aangeboden.

Bij de *financiële toegankelijkheid* gaat het over de vraag of werken lonend blijft. Hoe lager de marginale druk, hoe beter het financieel loont om (meer) te werken. Uit de beleidsdoorlichting trekt het kabinet de conclusie dat de kinderopvang niet alleen fysiek, maar ook financieel toegankelijk is. Echter in de periode 2010–2014 is de marginale druk wel verslechterd door de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag. Dit draagt een risico in zich, omdat het lastig te voorspellen is bij welk percentage de marginale druk doorslaggevend is voor ouders bij het besluit om al dan niet gebruik te werken. Het kabinet investeert daarom structureel € 490 miljoen in verhoging van de kinderopvangtoeslag. Deze impulsen moeten een positief effect hebben op de financiële toegankelijkheid.

Een aandachtspunt voor het kabinet is de afname van formele kinderopvang door werkende ouders met lagere inkomens, en de mogelijke effecten die dit heeft op de mogelijkheden die lagere inkomens hebben om arbeid en zorg op een goede manier te combineren. Hoge inkomens maken nu twee keer zo vaak gebruik van formele kinderopvang dan lagere inkomens. Een deel van de verklaring is mogelijk te vinden in de deeltijdfactor van de minst verdienende partner, maar dit verklaart niet alles. Ook culturele factoren kunnen een rol spelen. Het kabinet wil het verschil in gebruik verder onderzoeken en daarbij de vraag beantwoorden of dit verschil de combinatie van arbeid en zorg voor lagere inkomens bemoeilijkt en zo ja, wat daar aan te doen is. Hierbij zal het perspectief van het CPB en het SCP worden benut.

Om ouders bij de financiële kant van de kinderopvangtoeslag te ontlasten, bereidt het kabinet een nieuw financieringssysteem voor. Een systeem met rechtstreekse financiering van kinderopvanginstellingen zodat ouders meer en eerder duidelijkheid hebben over de hoogte van de kosten voor kinderopvang. Het systeem maakt ook dat ouders minder fouten kunnen maken en de risico's op terugvorderingen kleiner worden. Verder wordt de uitvoering van de financiering gestroomlijnd en krijgen fraudetoezicht- en handhaving een extra impuls. In 2016 zal het kabinet hiervoor een wetsvoorstel aanbieden aan de Tweede Kamer. Het kabinet zal het beoogde stelsel nog toetsen op de uitvoeringskosten, de inrichting van de

toezichtketen en de ICT-infrastructuur[3]. Mochten de uitkomsten van deze toetsen hiertoe aanleiding voor geven dan zal nadere politieke weging plaatsvinden binnen het kabinet.

Op dit moment zit naar schatting ongeveer 15 procent van de peuters niet op een voorschoolse voorziening. De ouders van deze kinderen hebben geen recht op kinderopvangtoeslag omdat zij niet beiden werken. Zij vallen ook niet onder de doelgroep die door gemeenten worden bediend vanuit het achterstandenbeleid. Gemeenten hebben hiervoor middelen ontvangen van het Ministerie van Onderwijs. Dit betreft onder meer kinderen van gezinnen waar één van beide ouders werkt.

Conclusies beleidsdoorlichting arbeid en zorg

Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat arbeidsparticipatie in Nederland hoog is. Ruim 70 procent van de bevolking tussen de 15 en 65 jaar werkt. Ook de arbeidsparticipatie van vrouwen en moeders in Nederland is in internationaal opzicht hoog. Zij werken wel relatief veel in deeltijd, maar blijven ook steeds vaker werken na de geboorte van hun eerste kind. In 2013 werkten van de paren met kinderen in 70 procent van de gevallen beide ouders.

De beleidsdoorlichting concludeert dat formele kinderopvang het combineren van arbeid en zorg voor ouders eenvoudiger maakt. In de praktijk is de keuze om te (blijven) werken niet alleen gebaseerd op de private baten voor ouders, maar is de keuze afhankelijk van veel factoren, zoals de beschikbaarheid van informele of formele zorg, de opvattingen over (formele) opvang, de financiële situatie en de mogelijkheid om parttime te werken. De kinderopvangtoeslag draagt, zoals gezegd, bij aan de financiële toegankelijkheid van formele opvang en stimuleert op die wijze de participatie. Doordat de participatie al vrij hoog ligt, wordt het steeds lastiger om de participatie verder te verhogen via de kinderopvangtoeslag. Desondanks is dit wel een van de meest effectieve middelen in het huidige fiscale instrumentarium. Vooral het aantal gewerkte uren door vrouwen kan nog verder worden uitgebreid.

Kabinetsreactie arbeid en zorg

De keuzes die ouders maken rondom deelname aan het arbeidsproces als de kinderen geboren worden, werken in de regel later door. Bij de geboorte vindt de grootste aanpassing in de arbeidsduur plaats. Ouders die minder gaan werken bij de geboorte verhogen hun arbeidsduur later slechts gedeeltelijk.
Op dit moment lijkt de geldende norm binnen de Nederlandse samenleving voor moeders met kinderen jonger dan 4 jaar, een baan van twee tot drie dagen per week te zijn. Deze norm draagt bij aan verschillen in inkomen en economische zelfstandigheid tussen mannen en vrouwen. De inzet van het kabinet is om de economische zelfstandigheid van vrouwen te verbeteren. Bij de overwegingen om meer of minder te werken als er kinderen komen, spelen verschillende factoren een rol. De beschikbaarheid en toegankelijkheid van kinderopvang vergroten de arbeidsparticipatiebeslissing, maar zijn niet alles bepalend. De acceptatie van werkende moeders die gebruik maken van kinderopvang is wel sterk toegenomen.[4] Het kabinet ziet dit als een positieve ontwikkeling.

Kinderopvang maakt het combineren van arbeid en zorg voor ouders makkelijker. Moeders met jonge kinderen zijn gevoelig voor financiële

[3] [Kamerstuk 31 322, nr. 277].
[4] Emancipatiemonitor 2014.

prikkels. Voor deze groep is kinderopvang(toeslag) een relatief effectief middel om ze op de arbeidsmarkt te houden. Behoud op de arbeidsmarkt is een belangrijk met het oog op het behoud van economische zelfstandigheid, het voorkomen van verlies van menselijk kapitaal en de private baten die mensen hebben op korte en lange termijn (zoals pensioenopbouw). De arbeidsparticipatie in Nederland is relatief hoog, maar het aantal gewerkte uren door vrouwen blijft nog steeds achter. Dit blijft onverminderd een aandachtspunt van het kabinet. Ook daarom investeert het kabinet zoals gezegd nu structureel € 90 miljoen in verhoging van de kinderopvangtoeslag.

Conclusies beleidsdoorlichting doelmatigheid

De analyse laat zien dat de kinderopvangtoeslag bijdraagt aan de financiële toegankelijkheid van formele opvang en op die wijze de arbeidsparticipatie stimuleert. Geconcludeerd kan worden dat het effect van een alternatieve vormgeving van de kinderopvangtoeslag op de arbeidsparticipatie beperkt is, gegeven het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit. De huidige vormgeving is dus al vrij doelmatig. Ook is – zoals voorgeschreven – gekeken naar de opties om 20% besparingsdoelstelling te bereiken.

Dat de marginale druk voor huishoudens die veel uren kinderopvang afnemen hoger ligt, is een gevolg van het kinderopvangstelsel. Opvang in een kinderdagverblijf is doorgaans voor meer uren per dag dan opvang in de buitenschoolse opvang. Daarnaast maakt de huidige vormgeving van de toeslagtabel de dagopvang relatief duur ten opzichte van de buitenschoolse opvang. Dat is niet logisch vanuit het bevorderen van arbeidsparticipatie, omdat ouders juist beslissingen nemen over hun arbeidspatroon als zij net een kind hebben gekregen. De variant die hiervoor door het CPB budgetneutraal is doorgerekend had een klein negatief participatie-effect. Mogelijk leidt een wat andere vormgeving tot een neutraal of positief arbeidsparticipatie-effect en verbetert tegelijkertijd de marginale druk voor ouders die gebruik maken van dagopvang.

Kabinetsreactie doelmatigheid

Kijkend naar de wijze waarop de kinderopvangtoeslag is vorm gegeven met het doel om de arbeidsparticipatie te stimuleren, concludeert de doorlichting dat de huidige vormgeving vrij doelmatig is. De door het CPB doorgerekende alternatieven bieden niet genoeg verbetering om de huidige vormgeving van de kinderopvangtoeslag nu aan te passen. De opgenomen besparingsopties in de beleidsdoorlichting acht het kabinet nu niet wenselijk.

Tegelijkertijd zorgen de kosten van kinderopvang voor gezinnen met hogere inkomens en voor gezinnen die veel uren kinderopvang afnemen, voor een relatief hoge marginale druk: een dag extra werken vraagt een dag extra kinderopvang. Deze kinderopvang brengt hogere kosten met zich mee. Door een dag extra werken stijgt het inkomen, waardoor het inkomensafhankelijke toeslagpercentage daalt. Dit mechanisme is het sterkst te zien bij ouders van jonge, nog niet schoolgaande kinderen, omdat zij meer uren per dag afnemen dan ouders met schoolgaande kinderen. Daarnaast is de prijs van dagopvang vaak ook hoger dan de prijs van de buitenschoolse opvang.

Juist omdat de keuze van ouders in de beginfase bepalend is voor hun arbeidsdeelname en carrièrekansen in de toekomst, vindt het kabinet deze situatie niet gewenst. Het kabinet wil kijken of het mogelijk is om de kosten voor ouders in de dagopvang en buitenschoolse opvang meer met

elkaar in lijn te brengen door een verandering in de vormgeving van de kinderopvangtoeslag. Zodat de uitgaven aan kinderopvang beter gespreid worden in de tijd en kinderopvang op het voornaamste keuzemoment voor arbeidsparticipatie beter betaalbaar wordt. Het kabinet zal dit de komende periode onderzoeken.

Conclusies beleidsdoorlichting kwaliteit en veiligheid kinderopvang

De beleidsdoorlichting concludeert dat de beleidsinzet de afgelopen jaren met name gericht is geweest op het verbeteren van de veiligheid in de kinderopvang. Een aantal maatregelen, waaronder continue screening, heeft geleid tot verhoogde veiligheid in de kinderopvang. Het geïntensiveerde toezicht heeft eveneens tot resultaten geleid.

Veiligheid is een belangrijke voorwaarde voor en onderdeel van kwaliteit van de opvang. De basiskwaliteit van de kinderopvang in Nederland lijkt gemiddeld. Dit geldt voor zowel de dagopvang als voor de buitenschoolse opvang. Kijkend naar uitgevoerde onderzoeken, dan is voor de dagopvang een stijgende lijn in de kwaliteit zichtbaar. Uit het meest recente onderzoek blijkt dat vooral ontwikkelingsstimulering en begeleiden van interacties in de dagopvang verbetering behoeven.

Het is in deze beleidsdoorlichting van de kwaliteit echter niet mogelijk om de effecten van alle kwaliteitsmaatregelen op de kwaliteit van de kinderopvang vast te stellen. Voor een aantal maatregelen geldt dat de effecten pas in de toekomst merkbaar kunnen worden. De laatste kwaliteitsmeting is van 2012, dus voorafgaand aan de meeste kwaliteitsmaatregelen uit de periode 2012–2015. Zolang de effecten niet goed zichtbaar zijn, is het moeilijk een goede argumentatie over het belang van kwaliteitsbeleid op te bouwen. Voor wat betreft het effect van kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen is er veel onderzoek gedaan, maar een goede empirische onderbouwing voor de Nederlandse situatie is er nog niet.

Toezicht is het sluitstuk van de veiligheid en de kwaliteit. De toezichthouder brengt in beeld of de kinderopvang aanbieders de bestaande regels op veiligheid en kwaliteit naleven. Het toezicht zelf is de afgelopen periode ook verder verbeterd en geprofessionaliseerd. GGD-en werken steeds meer met risicoprofielen om hun inspectietijd effectief mogelijk in te zetten. De jaarlijkse rapportage van de Inspectie van het Onderwijs over de stand van zaken op toezicht en handhaving heeft ertoe geleid, dat gemeenten serieus werk zijn gaan maken van het toezicht. In 2014 voldeden gemeenten nagenoeg volledig aan hun wettelijke taak om 100% van de locaties te inspecteren (2014: 96%), waar dat in 2008 nog niet het geval was (75%).

Kabinetsreactie veiligheid en kwaliteit kinderopvang

Steeds meer kinderen brengen een deel van hun tijd door op de kinderopvang. Ouders moeten erop kunnen vertrouwen dat dit in een veilige, vertrouwde omgeving gebeurt, met aandacht voor de ontwikkeling van het kind.

Veiligheid omvat meerdere dimensies, zowel fysieke veiligheid als sociaal-emotionele veiligheid. De commissie Gunning heeft verschillende aanbevelingen gedaan om de veiligheid in de kinderopvang te verhogen. Dit om de risico's op herhaling van de Amsterdamse zedenzaak zo klein mogelijk te maken. De afgelopen periode is er beleidsmatig stevig ingezet om de adviezen van Gunning uit te werken en in de praktijk te brengen.

De sector kent sinds 2013 een systeem van continue screening voor de medewerkers en zal vanaf 2016 een personenregister kennen. Met dit systeem en dit register kunnen mensen die ernstige overtredingen begaan (zeden, drugs, geweld) snel in beeld gebracht worden zodat zij niet meer in contact kunnen staan met de opgevangen kinderen. Andere maatregelen ter bevordering van de veiligheid betreffen – in navolging van het onderwijs- de introductie van de vertrouwensinspecteur in de kinderopvang, de invoering van het vierogenprincipe en de meldcode. De aanbevelingen van de commissie Gunning zullen in 2016 worden geëvalueerd. Bij het Algemeen Overleg Kinderopvang op 9 september 2015 (Kamerstuk 31 322, nr. 284) is reeds toegezegd dat uw Kamer de opzet van de evaluatie toegezonden krijgt.

Zoals hierboven uiteengezet, zijn de effecten van bezuinigingen en beleidsinterventies op de kwaliteit, door het beperkt aantal metingen, niet goed zichtbaar. Op dit moment treft het kabinet voorbereidingen om vanaf 2016 te komen tot een jaarlijkse kwaliteitsmeting, naar aanleiding van omarming van het advies van de Algemene Rekenkamer hierover[5]. Dit zal bijdragen aan het niet alleen beter zicht op de *effecten* van kwaliteitsbeleid, maar hopelijk ook bijdragen aan de ontwikkeling van kwaliteitsbeleid en daarnaast ook de sector meer informatie geven over de effectiviteit van eigen kwaliteitsinitiatieven.

Vanuit het vertrekpunt dat ook deze kinderen in hun ontwikkeling baat kunnen hebben bij het bezoeken van een voorschoolse voorziening en dat er kansen liggen in de periode voordat zij naar school gaan, stelt het kabinet voor deze kinderen middelen beschikbaar. Dit kan niet-werkende ouders bovendien stimuleren om de arbeidsmarkt te betreden. Het kabinet investeert € 60 miljoen waarmee gemeenten een aanbod kunnen doen voor peuters die nu nog geen gebruik maken van een voorschoolse voorziening, zodat alle peuters naar een dergelijke voorziening kunnen gaan.

Een andere constatering uit de beleidsdoorlichting is dat kwaliteit niet stabiel is. Het kabinet zet daarom in op het verhogen van de kwaliteit langs verschillende lijnen. Van wetgeving tot de subsidieregeling «taal- en interactievaardigheden» om de zittende medewerkers bij te scholen. Om de ontwikkelingen op de kwaliteit beter te kunnen monitoren wil het kabinet overgaan op een jaarlijkse kwaliteitsmeting met het NCKO-instrument. Hiertoe wordt een Europese aanbesteding voorbereid. Deze aanbesteding zal in de eerste helft 2016 uitgezet worden met als inzet om de eerste resultaten in de tweede helft 2016 beschikbaar te hebben. Het overgaan op een jaarlijkse meting sluit aan bij een aanbeveling van de Algemene Rekenkamer. Met de monitor moet de kwaliteit van de kinderopvang gevolgd worden. En het streven is om ook de (afgeleide) effecten van bezuinigingen of intensiveringen van de kinderopvangtoeslag op de kwaliteit (gedeeltelijk) in beeld te brengen. Uiteindelijk zal dit ook bijdragen aan meer duidelijkheid over de effecten van kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen.

Het kabinet is, onder de naam «Het Nieuwe Toezicht», bezig om de kwaliteitseisen van de kinderopvang te herijken en het toezicht en de handhaving verder te professionaliseren. Hiertoe zal in 2016 een wetsvoorstel worden ingediend. Dit wetsvoorstel beoogt kwaliteitsverhoging, het verminderen van de regeldruk, meer maatwerk door de instellingen en voor een professioneel oordeel door de toezichthouder.

---

[5] Algemene Rekenkamer: «Resultaten bij het verantwoordingsonderzoek 2013 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid XV», pagina 34. Aangeboden aan de Tweede Kamer op 21 mei 2014, bijlage bij Kamerstuk 33 942, nr. 1.

Sinds de introductie van de Wet OKE zijn peuterspeelzalen en kinderdagverblijven meer naar elkaar zijn toegegroeid, door onder meer de inzet van professionele krachten. Het beeld over de kwaliteit in peuterspeelzalen komt overeen met het beeld over de dagopvang uit eerdere kwaliteitsmetingen. Met «Een betere basis voor peuters» heeft het kabinet de volledige harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderopvang aangekondigd.[6] Hiervoor wordt in 2016 een wetsvoorstel naar de Kamer gestuurd.

Conclusies beleidsdoorlichting gastouderopvang

De beleidsdoorlichting concludeert dat door de wijzigingen in regelgeving en toezicht sinds 2010 ook in de gastouderopvang een minimum kwaliteitsniveau is gewaarborgd. De kwaliteit en begeleiding van gastouders in Nederland scoort in internationaal perspectief in de middenmoot. Ten aanzien van de begeleiding van gastouders ligt Nederland achter. Zo blijken Nederlandse gastouders zelden tot nooit over hun vak te praten met andere professionals. In het buitenland is dit juist een van de manieren om kwaliteit van de gastouderopvang op peil te houden.

Verder laat de beleidsdoorlichting zien dat het misbruik en oneigenlijk gebruik verder is teruggedrongen als gevolg van het versterken van de kassiersfunctie van het gastouderbureau. De budgettaire beheersbaarheid is daarmee weer teruggekeerd.
De gastouderopvang in Nederland is dus veerkrachtig gebleken. De maatregelen die sinds 2010 zijn ingezet om de budgettaire beheersbaarheid te vergroten, het toezicht te versterken en fraude en oneigenlijk gebruik in te perken zijn succesvol geweest. Dat blijkt uit de budgettaire beheersbaarheid, maar ook uit het toezicht door de Belastingdienst en de constatering dat de meeste grote fraudezaken zich voordeden in de jaren voor 2012.

Kabinetsreactie gastouderopvang

Gastouderopvang heeft een plaats in het Nederlandse kinderopvangstelsel. Het kabinet hecht aan een goed functionerend stelsel van gastouderopvang binnen het kinderopvangstelsel. De beleidsdoorlichting laat zien dat de gastouderopvang ouders een kleinschalig en flexibel alternatief biedt naast de opvang in groepen binnen een dagverblijf of buitenschoolse opvang. In krimpregio's kan gastouderopvang een alternatief zijn voor opvang op grotere afstand. Het kabinet ziet dat gastouderopvang een plaats heeft in het Nederlandse kinderopvangstelsel en dat ouders die gebruik maken van deze vorm van opvang in het algemeen tevreden zijn.

Na een roerige periode waarin vooral het budgettaire beslag en de fraudebestrijding van deze opvangvorm centraal stond, heeft het kabinet ingezet op het bewaken van de naleving van de kwaliteitseisen. De maatregelen die sinds 2010 zijn ingezet om de budgettaire beheersbaarheid te vergroten, het toezicht te versterken en fraude en oneigenlijk gebruik in te perken, zijn succesvol geweest. Daarnaast is met verschillende wetswijzigingen ingezet op het bewaken van de kwaliteit van gastouderopvang.

Het is nu tijd om, na de «uittrilperiode» van 2012–2015, meer structureel te bezien hoe de gastouderopvang in de dynamische en veranderende kinderopvangsector past en verder ontwikkeld moet worden. De

---

[6] Kamerstuk 31 322, nr. 227.

verschillen tussen de gastouderopvang en de reguliere kinderopvang groeien. De reguliere kinderopvang zet stevig in op professionalisering en verdere modernisering. Hierbij wordt steeds gezocht naar een balans tussen de nieuwste wetenschappelijke inzichten omtrent pedagogische kwaliteit, de belangen van ouders en kinderen en de belangen van de aanbieders. De gastouderopvang blijft nu nog achter bij deze beleidsmatige ontwikkelingen.

Het kabinet vindt dat individuele gastouders zich verder moeten kunnen professionaliseren op het gebied van kwaliteit. Hierbij kan een sturende dan wel verplichtende rol voor gastouderbureaus weggelegd zijn. Nederland kan leren van het buitenland ten aanzien van begeleiding van de gastouders, zo vindt het kabinet. Een model van regelmatige, intensieve begeleiding en intervisie lijkt een effectieve manier om de kwaliteit te verbeteren, zonder afbreuk te doen aan het unieke karakter van de gastouderopvang. Het kabinet wil in overleg met veldpartijen een aanpak ontwikkelen voor een betere en professionele begeleiding van gastouders.

Daarnaast wil het kabinet de kwaliteitsregels van de gastouderopvang tegen het licht houden en herijken in de tweede fase van het project Het Nieuwe Toezicht. Datzelfde geldt voor het toezicht op deze eisen en de handhaving ervan. Hierbij zal zowel oog zijn voor de individuele gastouders als rol en taak van de gastouderbureaus. Dit zal gebeuren in samenwerking met de veldpartijen.
Een ander aspect waar het kabinet naar wil kijken is de arbeidsrechtelijke positie van gastouders en de reikwijdte van de gastouderopvang. Uitgangspunt hierbij zal zijn dat wijzigingen alleen wenselijk zijn als ze ook daadwerkelijk zullen leiden tot een reële verbetering van de arbeidsrechtelijke positie van gastouders. Het kabinet is voornemens om nader te verkennen of op termijn de opvang door familieleden uitgezonderd moet worden van de wet kinderopvang en de kinderopvangtoeslag.

Informele opvang door familieleden, meestal grootouders, komt in alle landen voor. Echter in de meeste buurlanden staat deze vorm van opvang los van de professionele kinderopvang.

Het parallelle systeem van gereguleerde, door de overheid gefinancierde, aan wettelijke regels onderhevige opvang door familieleden zoals Nederland dat nu kent, is zeldzaam in zijn soort. Aan de wens om de opvang door familieleden uit te zonderen ligt een principiële keuze ten grondslag. De vraagt die opkomt, is of het wenselijk is dat de overheid zich mengt, zowel in financiële als in regelgevende zin, in de verzorging van kinderen in familieverband. Door de opvang door familieleden, meestal grootouders, het wettelijk kader binnen te trekken, is de toezichthouder verplicht om te controleren of de opvang door grootouders van hun eigen kleinkinderen aan de wettelijke regels voldoet. Dat is weinig productieve inzet van publieke middelen. Het uitsluiten van de opvang door familierelaties van de kinderopvangtoeslag zal naar verwachting een beperkt tot geen verlies aan arbeidsparticipatie met zich meebrengen.

Met de opvang door grootouders is naar verwachting structureel € 75 miljoen gemoeid. Dit betreft ca 25% van de totale kosten aan kinderopvangtoeslag via de gastouderopvang. Indien de toeslag vervalt, zal de opvang door grootouders naar verwachting grotendeels blijven bestaan. Een klein deel zal wel kiezen voor formele opvang. Op de langere termijn zal dit naar verwachting een groter aandeel zijn. Immers dan is de keuze voor de grootouders nog niet genomen en is er niet zoals in de huidige situatie al een bepaalde structuur. Naar verwachting zal dit op de lange termijn per saldo tot een besparing van enkele tientallen miljoenen

leiden. Deze middelen zouden dan kunnen worden ingezet voor het versterken van kwaliteit van de professionele gastouderopvang.

Het kabinet wil de voor de verschillende geschetste vraagstukken en voorgenomen wijzigingen op het domein van gastouderopvang integraal benaderen. En hiermee ook dit deel van de kinderopvangsector professionaliseren en toekomstbestendig maken. Er zal een integraal plan van aanpak gemaakt worden, waarmee ingezet wordt op het behoud van de positieve aspecten van deze kleinschalige vorm van kinderopvang, verhogen van de kwaliteit, het verder beperken van de fraudegevoeligheid en effectieve en efficiënte inzet van publieke middelen. De contouren van dit plan van aanpak zullen worden uitgewerkt samen met de kinderopvangsector, en in het najaar van 2016 aangeboden worden aan de Tweede Kamer.

Tot slot

De kinderopvangsector heeft een roerige tijd achter de rug. De sector heeft zich flexibel getoond, maar is hard geraakt, vooral door de effecten van de economische crisis. Gelukkig trekt de economie weer voorzichtig aan en is dit ook voor de kinderopvangsector stap voor stap te merken. Ondanks alles is de basis van de kinderopvang macro gezien op orde gebleven en is het beleid zo blijkt uit de doorlichting over het algemeen doeltreffend en doelmatig. Het is nu zaak om door te ontwikkelen. Te behouden wat al goed is en alles wat beter en effectiever kan verder te brengen.

Het kabinet zet op dit moment in op het verbeteren en moderniseren van kinderopvang, zodat dit belangrijke instrument om arbeid en zorg te kunnen combineren is toegerust op de arbeidsmarkt van de toekomst. Het kabinet wil zowel de kwaliteit verhogen als het toezicht en de handhaving professionaliseren. Daarnaast zet het kabinet in op het harmoniseren van peuterspeelzalen en kinderopvang en het verbeteren van de financieringssystematiek.
Het beleid van het kabinet is erop gericht om kinderopvang de plek te laten vervullen die zij heeft en moet hebben. In het belang van de ouders en de kinderen. In het belang van de arbeidsparticipatie en in het belang van de ontwikkeling van kinderen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher